Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 205

Bepalingen verband houdende met de instelling van de rechtsopvolgers van in Nederland gevestigde internationale of geïnternationaliseerde straftribunalen (Uitvoeringswet restmechanismen straftribunalen)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING[1]

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe regels te geven in verband met de instelling van de rechtsopvolgers van in Nederland gevestigde internationale of geïnternationaliseerde straftribunalen.

Sinds de jaren ’90 van de vorige eeuw zijn in Nederland de volgende internationale of geïnternationaliseerde *ad hoc* straftribunalen gevestigd: het Joegoslavië Tribunaal, het Rwanda Tribunaal, het Speciaal Hof voor Sierra Leone en het Speciaal Tribunaal voor Libanon. Deze tribunalen onderscheiden zich van het eveneens in Nederland gevestigde Internationaal Strafhof in die zin dat zij een tijdelijk karakter hebben: zij zijn belast met de berechting van specifiek aangeduide (internationale) misdrijven en worden opgeheven wanneer deze berechting is afgerond. Voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone geldt dat het zijn werkzaamheden inmiddels heeft beëindigd. Voor het uitvoeren van resttaken is het opgevolgd door het *Residual Special Court for Sierra Leone*. Ook voor het Joegoslavië Tribunaal, het Rwanda Tribunaal en het Speciaal Tribunaal voor Libanon geldt dat zij op enig moment in de toekomst hun werkzaamheden zullen afronden en de resttaken volledig kunnen overdragen aan zogenaamde restmechanismen.

Bij de taken waarmee de restmechanismen zijn belast, moet met name worden gedacht aan het opsporen en vervolgen van voortvluchtigen, berechting in hoger beroep, bescherming van slachtoffers en getuigen, eventuele herzieningsprocedures, het toezien op de tenuitvoerlegging van vonnissen en het beheer van de archieven van de tribunalen.

Voor deze taken zijn geen permanent functionerende tribunalen meer nodig. Naar het zich laat aanzien zullen alleen de griffies van de restmechanismen permanent bemand zijn en zullen de rechters slechts naar Nederland komen indien een zaak zich aandient.

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-34205-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

2. De rechtsopvolgers van het Speciaal Hof voor Sierra Leone, het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal

Het Restmechanisme voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone is ingesteld bij een verdrag tussen de Verenigde Naties en Sierra Leone dat op 11 augustus 2010 tot stand is gekomen. Het verdrag bepaalt dat het Restmechanisme zijn hoofdzetel heeft in Sierra Leone, maar dat het zijn taken uitoefent via een interim--zetel in Den Haag, met een bijkantoor in Freetown (Sierra Leone) voor getuigen- en slachtofferbescherming en ondersteuning. Het Restmechanisme heeft eind 2013 de resterende activiteiten van het Speciaal Hof voor Sierra Leone overgenomen. Tussen Nederland en het Restmechanisme is een zetelverdrag gesloten (de Notawisseling houdende een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Sierra Leone Tribunaal betreffende de zetel van het restmechanisme van het Speciaal Tribunaal van Sierra Leone, Den Haag, 19 december 2013, Trb. 2013, 256), waarvan in een separaat wetsvoorstel de goedkeuring wordt gevraagd.

Het Restmechanisme voor het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal is ingesteld bij resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 22 december 2010 (resolutie nr. 1966). Het Restmechanisme heeft vestigingen in Arusha, Tanzania, en Den Haag. De branche voor het Rwanda-tribunaal ging per 1 juli 2012 van start. De restactiviteiten, bestaande uit (onder meer) de hoger beroepszaken en het beheer van de archieven, worden vanuit de vestiging in Den Haag geleid. De eveneens in Den Haag gevestigde branche van het Restmechanisme voor het Joegoslavië-tribunaal heeft haar activiteiten per 1 juli 2013 aangevangen.
Op dit moment heeft het Restmechanisme nog niet alle (rest)taken van het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal overgenomen. Bij de beroepskamer van het Rwanda Tribunaal is nog één zaak aanhangig, bestaande uit zes verschillende beroepen. Naar verwachting zal het Rwanda Tribunaal in 2015 op deze beroepen beslissen. Dan kan ook sprake zijn van de formele sluiting van het Rwanda Tribunaal.
Bij het Joegoslavië Tribunaal zijn nog een aantal zaken in eerste aanleg aanhangig (zoals onder meer de zaken tegen Radovan Karadžić en Ratko Mladić) en lopen ook nog een aantal hoger beroepen. De uitspraken in eerste aanleg worden in 2015 en 2016 verwacht, de afronding van de hoger beroepen in 2017. De formele sluiting van het Joegoslavië Tribunaal wordt derhalve niet eerder dan in 2017 verwacht. Eventuele hoger beroepen tegen de nog komende uitspraken in eerste aanleg zullen door het Restmechanisme worden behandeld.
Nederland heeft inmiddels met de Verenigde Naties overeenstemming bereikt over een zetelverdrag inzake het Restmechanisme voor het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal. Dat verdrag zal zo spoedig mogelijk ter goedkeuring aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

3. Uitvoering in één regeling

De Nederlandse regelgeving die de vestiging en het functioneren van het Joegoslavië Tribunaal, het Rwanda Tribunaal en het Speciaal Hof voor Sierra Leone in Nederland mogelijk maakte, is opgenomen in drie verschillende wetten:
– de wet van 21 april 1994, houdende bepalingen verband houdende met de instelling van het Internationaal Tribunaal voor de vervolging van personen aansprakelijk voor ernstige schendingen van het internationale humanitaire recht, begaan op het grondgebied van het voormalige Joegoslavië sedert 1991;

– de wet van 18 december 1997, houdende bepalingen verband houdende met de instelling van het Internationaal Tribunaal voor de vervolging van personen aansprakelijk voor genocide en andere ernstige schendingen van het internationale humanitaire recht, begaan op het grondgebied van Rwanda en van Rwandese burgers aansprakelijk voor genocide en andere van dergelijke schendingen, begaan op het grondgebied van buurlanden, tussen 1 januari 1994 en 31 december 1994;
– de wet van 5 juli 2006, houdende bepalingen verband houdende met de detentie en berechting in Nederland, in overeenstemming met Resolutie 1688 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 16 juni 2006, van Charles Taylor door het Speciaal Hof voor Sierra Leone (Wet Speciaal Hof voor Sierra Leone).

In de wet inzake het Joegoslavië Tribunaal zijn regels gegeven over (onder meer) de overlevering van verdachten aan het tribunaal, de terbeschikkingstelling van getuigen en deskundigen aan het tribunaal, de doorvoer van verdachten en andere personen op Nederlands grondgebied, de verstrekking van politiegegevens aan het tribunaal en het verlenen van rechtshulp aan het tribunaal. In de twee andere wetten zijn deze regels grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard.
Omdat voor de vestiging en het kunnen functioneren van de rechtsopvolgers van het Joegoslavië Tribunaal, het Rwanda Tribunaal en het Speciaal Hof voor Sierra Leone in Nederland dezelfde uitvoeringsbepalingen nodig zijn, doet zich thans de gelegenheid voor om deze bepalingen in één wet vast te leggen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe. Het wetsvoorstel is zo ingericht dat in de toekomst in Nederland te vestigen restmechanismen – zoals naar verwachting in ieder geval het restmechanisme voor het Speciaal Tribunaal voor Libanon – onder de werking van de regeling in het wetsvoorstel zullen kunnen worden gebracht. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van de restmechanismen waarop de regeling in het wetsvoorstel van toepassing is.
De regeling in het onderhavige wetsvoorstel is overgenomen uit de voornoemde wet inzake het Joegoslavië Tribunaal en bevat ten opzichte van die regeling wel redactionele, maar geen inhoudelijke wijzigingen. Voor de rechtsopvolgers van de tribunalen en de Nederlandse rechtspraktijk is er dus geen sprake van een materiële wijziging van het bestaande juridisch kader.

ARTIKELSGEWIJS

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

In het eerste lid van dit artikel worden een aantal in het wetsvoorstel veel gebruikte begrippen omschreven. De begrippen «Restmechanisme», «Statuut» en «Onze Minister» spreken voor zich.
Onder «overlevering» wordt verstaan de terbeschikkingstelling van een persoon door Nederland aan het restmechanisme. Dat kan zijn ten behoeve van de vervolging en berechting van die persoon door het restmechanisme, maar kan ook zijn ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een hem door het restmechanisme opgelegde gevangenisstraf.
Onder «doorvoer» wordt verstaan het begeleid vervoer over Nederlands grondgebied van een persoon afkomstig van een vreemde staat met als bestemming het restmechanisme, dan wel afkomstig van het restmechanisme met als bestemming een vreemde staat.

Artikel 2

Artikel 2 voorziet in een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarin de restmechanismen worden aangewezen waarop de regeling in het wetsvoorstel van toepassing is. Op dit moment staat vast dat het Restmechanisme voor het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal en het Restmechanisme voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone kunnen worden aangewezen.

Artikel 3

In artikel 3 is de gebruikelijk bepaling opgenomen dat de Nederlandse wet niet van toepassing is op vrijheidsbeneming ondergaan op last van een restmechanisme binnen aan het restmechanisme in Nederland ter beschikking staande ruimten. Het artikel sluit uit, dat een persoon die op last van het restmechanisme is gedetineerd in een door Nederland aan het restmechanisme ter beschikking gestelde ruimte, zich in het kader van een *habeas-corpus*-procedure tot de Nederlandse rechter wendt. Het restmechanisme heeft binnen de Nederlandse rechtsorde een eigen bevoegdheid tot vrijheidsbeneming. Verzoeken om invrijheidstelling en overige geschillen of klachten betreffende de vrijheidsbeneming op last van het restmechanisme binnen de deze ter beschikking staande ruimten moeten niet aan de Nederlandse rechter worden voorgelegd, maar aan het restmechanisme zelf. Men spreekt in dit verband ook wel van «overdracht» van rechtsmacht door Nederland aan het restmechanisme, waarbij de term «overdracht» niet als een constitutieve daad moet worden beschouwd; het restmechanisme ontleent zijn rechtsmacht immers niet aan Nederland maar aan zijn eigen statuut.

Hoofdstuk 2. Overlevering van personen aan het restmechanisme

Hoofdstuk 2 bevat een regeling voor de overlevering van personen aan het restmechanisme. De regeling is overgenomen uit de voornoemde wet inzake het Joegoslavië Tribunaal en bevat ten opzichte van die regeling geen inhoudelijke wijzigingen.

Artikelen 4 tot en met 7

Artikel 4 biedt de wettelijke bevoegdheid om personen die zich in Nederland bevinden, over te leveren aan het restmechanisme ten behoeve van hun vervolging en berechting, dan wel ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een door het restmechanisme opgelegde gevangenisstraf.
Artikel 5 handelt over de fase van voorlopige aanhouding, voorafgaand aan het in behandeling nemen door de rechter van het verzoek om overlevering aan het restmechanisme. Uit de van overeenkomstige toepassing verklaarde bepalingen van de Uitleveringswet blijkt welke instanties bevoegd zijn tot deze voorlopige aanhouding en welke procedures daartoe dienen te worden gevolgd. Voorgeschreven is dat een in Nederland aangehouden verdachte voor de officier van justitie te Den Haag dient te worden geleid. Dit hangt samen met het feit dat in artikel 6 de rechtbank te Den Haag bij uitsluiting van andere rechtbanken bevoegd wordt verklaard overleveringszaken te behandelen.
Artikel 6 regelt de procedure voor de behandeling van en beslissing op verzoeken tot overlevering. De gronden waarop de rechter de toelaatbaarheid van de overlevering kan onderzoeken zijn beperkt tot de juiste identiteit van de verdachte en de kennelijke bevoegdheid van het restmechanisme tot kennisneming van de strafbare feiten ter zake waarvan de overlevering is gevraagd.

De Minister van Veiligheid en Justitie beslist, als vertegenwoordiger van de door het restmechanisme aangezochte staat, uiteindelijk op het verzoek en draagt bij inwilliging ervoor zorg dat kan worden voldaan aan het bepaalde in artikel 7, dat wil zeggen de terbeschikkingstelling van de verdachte aan het restmechanisme.

Hoofdstuk 3. Bijstand en rechtshulp van het gastland

In hoofdstuk 3 (artikelen 8 tot en met 13) is de bijstand en rechtshulp van Nederland aan het restmechanisme geregeld. Ook hier geldt dat de regeling is overgenomen van de voornoemde wet inzake het Joegoslavië Tribunaal en dat zij evenmin ten opzichte van die regeling inhoudelijke wijzigingen bevat.

Artikel 8

Artikel 8, eerste lid, heeft betrekking op de (beveiligde) doorvoer van personen over Nederlands grondgebied van een vreemde staat naar het restmechanisme of van het restmechanisme naar een vreemde staat. Hierbij moet uiteraard in de eerste plaats gedacht worden aan verdachten of veroordeelden, maar het kan ook gaan om andere personen die bijvoorbeeld als getuige voor het restmechanisme moeten verschijnen en bewaking nodig hebben, omdat zij in het land van herkomst gedetineerd waren.
De verantwoordelijkheid voor het vervoer ligt bij Nederland. Onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie zijn Nederlandse ambtenaren met het vervoer belast. Nederland handelt in dezen echter in opdracht en ten behoeve van het restmechanisme. Nederland heeft ook geen zeggenschap over de bestemming van betrokkene, maar is gehouden tot een voortvarende en ononderbroken doorvoer van betrokkene van en naar het restmechanisme.
In het tweede lid is geregeld dat de Nederlandse autoriteiten het transport verzorgen van personen in detentie tussen het gebouw van het restmechanisme en de onder het gezag van het restmechanisme staande detentieruimte of naar enige andere plaats binnen Nederland. Binnen het gebouw van het restmechanisme zijn ambtenaren in dienst van het restmechanisme voor het transport van gedetineerden verantwoordelijk.
Het derde lid bepaalt ten slotte dat tijdens het door Nederlandse ambtenaren uitgevoerde vervoer alle voor de veiligheid van betrokkenen en ter voorkoming van ontsnapping of bevrijding dienstige maatregelen kunnen worden genomen. Dit lid biedt hiermee een grondslag voor het zo nodig toepassen van geweld en vrijheidsbeperkende middelen ten aanzien van de vervoerde persoon.

Artikel 9

Artikel 9 biedt een rechtsgrondslag om in Nederlandse politieregisters aanwezige gegevens te verstrekken aan het restmechanisme. De verstrekking van gegevens uit politieregisters geschiedt door tussenkomst van de landelijke eenheid van de politie, voorheen het Korps Landelijke Politiediensten.

Artikel 10

Artikel 10 handelt over de zogenaamde rechtshulp, desverzocht door de Nederlandse justitie en politie aan de restmechanismen te verlenen. Het artikel maakt het mogelijk dat aan de restmechanismen, zoals gebruikelijk bij de samenwerking met internationale straftribunalen, op loyale wijze en in zo ruim mogelijke mate rechtshulp wordt verleend. Die rechtshulp kan allerlei vormen van samenwerking omvatten, zoals het horen van perso-

nen, het in beslag nemen van bewijsmateriaal, het uitreiken van gerechtelijke stukken, maar ook het doen verrichten van onderzoek in het gerechtelijk laboratorium, het verlenen van hulp en bijstand aan personen en dergelijke.
Een verdragsgrondslag voor deze rechtshulp kan, voor zover nodig, in dit geval worden gevonden in de desbetreffende artikelen van de zetelovereenkomst tussen Nederland en het restmechanisme (zie bijvoorbeeld artikel 7 van het zetelverdrag tussen Nederland en het Restmechanisme voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone).
In het tweede lid worden enkele bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en de Uitleveringswet die op de rechtshulp betrekking hebben, van overeenkomstige toepassing verklaard.
In het derde lid is voorgeschreven dat aan vertegenwoordigers van het restmechanisme moet worden toegestaan desgevraagd bij de uitvoering van rechtshulpverzoeken van het restmechanisme aanwezig te zijn. Zij hebben dan het recht te verlangen dat bepaalde vragen aan de te verhoren personen worden gesteld. Voor de veiligheid van zich hier te lande bevindende personen die door de Nederlandse politie en justitie in onderzoek worden betrokken blijft evenwel Nederland verantwoordelijk (vierde lid). In dat opzicht hebben de vertegenwoordigers van het restmechanisme zich naar Nederlandse opvattingen te schikken.

Artikel 11

Artikel 11 heeft betrekking op personen die zich in Nederland bevinden en die als getuigen of deskundigen door het restmechanisme zijn opgeroepen maar niet aan de oproeping hebben voldaan en wier medebrenging vervolgens door het restmechanisme wordt gelast. Aangezien het restmechanisme niet over eigen bevoegdheden beschikt die medebrenging fysiek te effectueren, is het afhankelijk van de bijstand die de Nederlandse autoriteiten in dezen kunnen bieden.
In het artikel wordt de wettelijke grondslag geboden voor de Nederlandse autoriteiten om dergelijke getuigen en deskundigen op te halen en desnoods met toepassing van dwang ter beschikking van het restmechanisme te stellen. Het gaat hier niet om «overlevering» omdat die term gereserveerd is voor de terbeschikkingstelling van verdachten ter fine van vervolging en berechting, dan wel van veroordeelden ten behoeve van de executie. De Nederlandse politie handelt ingevolge dit artikel op last van de officier van justitie te Den Haag.

Artikel 12

Artikel 12 bevat een regeling voor de vrijgeleide van getuigen en deskundigen die, komende vanuit het buitenland, gehoor geven aan oproepingen van het restmechanisme om te verschijnen of die als gevolg van een bevel tot medebrenging van het restmechanisme worden gedwongen om naar Nederland te komen om voor het restmechanisme te verschijnen.
Tot de door dit artikel bestreken personen zullen in het algemeen niet behoren de advocaten en andere bijstandverleners van de hiervoor genoemde personen. Het gaat namelijk alleen om die personen wiens persoonlijke aanwezigheid door het restmechanisme wordt vereist blijkens een dagvaarding, oproeping, bevel tot medebrenging of andersoortig verzoek tot toelating overeenkomstig de tussen het restmechanisme en Nederland gesloten zetelovereenkomst. Wel kan worden gedacht aan familieleden van de verdachte, aan wie het restmechanisme toestemming kan geven om hun gedetineerde familielid te bezoeken.
De in het artikel bedoelde personen krijgen een vrijgeleide ter zake van feiten of veroordelingen die voorafgingen aan hun aankomst in

Nederland. Deze bepaling, die een pendant heeft in de zetelovereenkomst tussen Nederland en het desbetreffende restmechanisme, strekt ertoe het goed functioneren van het restmechanisme te verzekeren. De bijstandsplicht van het gastland houdt immers mede in dat het verantwoordelijk is voor een vlot vervoer, in opdracht van het restmechanisme, van personen op weg van en naar het restmechanisme. In dat verband dient het gastland zich te onthouden van handelingen die het functioneren van het restmechanisme belemmeren, bijvoorbeeld doordat getuigen geen getuigenis kunnen afleggen of zelfs in het geheel niet naar Nederland durven komen uit angst voor arrestatie.
In dit verband merk ik nog op dat de toegang tot Nederland van al de bedoelde personen (deskundigen, getuigen, familieleden van gedetineerden) in beginsel wordt beheerst door de normale visumregelingen. Dit impliceert de mogelijkheid om binnen de grenzen van de toepasselijke zetelovereenkomst in het visum bepaalde voorwaarden of beperkingen te stellen bijvoorbeeld op grond van de openbare orde.

Artikel 13

In artikel 13 is een bepaling opgenomen inzake de aanspraken op immuniteit van personen die onder rechtsmacht van het restmechanisme vallen. In de Statuten van de verschillende restmechanismen is bepaald dat het bekleden of bekleed hebben van de functie van staatshoofd of regeringsleider, dan wel van verantwoordelijke regeringsfunctionaris geen immuniteit biedt ten aanzien van de door het restmechanisme uit te oefenen rechtsmacht (zie bijvoorbeeld artikel 6 van het Statuut van het Restmechanisme voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone). Als gevolg daarvan dient aan deze personen ook geen aanspraak op immuniteit toe te komen jegens de Nederlandse rechter, waar deze rechtsmacht uitoefent op verzoek of ten behoeve van het restmechanisme.

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

Artikelen 14 tot en met 18

Op het moment dat het Joegoslavië Tribunaal, het Rwanda Tribunaal en het Speciaal Hof voor Sierra Leone hun werkzaamheden volledig hebben beëindigd en zijn opgevolgd door de respectievelijke restmechanismen kunnen de op die instanties betrekking hebbende wetten worden ingetrokken. Voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone is dit nu al het geval, voor het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal zal dit nog enige tijd duren, zoals ik hierboven in paragraaf 2 heb aangegeven. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is daarom voorzien op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarbij de mogelijkheid wordt opengelaten dat een aantal artikelen op een later tijdstip in werking treedt. Dit zal in ieder geval aan de orde zijn voor de artikelen 14 en 15: zolang het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal hun activiteiten nog niet formeel hebben beëindigd, zullen de op die tribunalen betrekking hebbende uitvoeringswetten niet worden ingetrokken.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur